

ZANELLA, Maria N. & LARA, Angela M. de (...) USP – Ano VI, n. 10, p. 105-128, 2015

O Código de Menores de 1927, o direito penal do menor e os congressos internacionais o nascimento da justiça juvenil

Maria Nilvane Zanella

Doutoranda em Educação (UEM)

Angela Mara de Barros Lara

Pós-Doutora em Educação (UFSC)

Resumo

O referido artigo aborda o nascimento da justiça juvenil e das políticas de atendimento do adolescente em conflito com a lei, a partir de um movimento que se iniciou nos Estados Unidos, expandiu-se para a Europa e chegou à América Latina no início do século XX. O estudo demonstra que na ampliação do movimento foi preponderante a organização do Congresso Internacional das Prisões (CIP), organizado pela Liga das Nações, antecessora da Organização das Nações Unidas (ONU), até a sua extinção e os eventos promovidos pela Associação Internacional de Magistrados da Juventude e da Família (IAYFJM). A análise evidencia que as discussões realizadas nos eventos organizados pela IAYFJM e no CIP fundamentaram a elaboração do Código de Menores Mello Mattos de 1927 que foi analisado detalhadamente no corpo do artigo.

Palavras-chave organismos internacionais, justiça juvenil, código de menores, adolescente em conflito com a lei.

Abstract

This article discusses the birth of juvenile justice and adolescent care policies in conflict with the law, from a movement that began in the United States, has expanded to Europe and arrived in Latin America in the early 20th century. The study demonstrates that in the expansion of the movement was the leading organization of the International Congress of prisons (CIP), organized by the League of Nations, predecessor of the United Nations (UN), until its extinction and the events promoted by the International Association of magistrates for youth and family (IAYFJM). The analysis shows that the discussions in events organized by IAYFJM and CIP in the elaboration of the bases of Mello Mattos Minors code of 1927 which was analyzed in detail in the body of the article.

Keywords international organizations, juvenile justice, minors code, adolescents in conflict with the law.

Introdução

A produção é fruto da dissertação de mestrado *A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei: as políticas de socioeducação*, defendida em 2014 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM) que analisa a influência da Organização das Nações Unidas e de seus organismos internacionais no estabelecimento de um sistema de justiça juvenil internacional. O referido sistema teve início nos Estados Unidos em 1899, foi divulgado na Europa e, expandiu-se para a América Latina no início do século XX, ao término da Primeira Guerra Mundial.

Para que a expansão do modelo adotado, que separava adultos de menores se concretizasse foi preponderante a atuação das organizações internacionais. Desde 1872, o Congresso Internacional das Prisões se reunia para discutir encaminhamentos sobre o tratamento que deveria ser dado aos presos adultos e, também, aos menores. O 8º Congresso realizado em 1910 decidiu que os menores deveriam se manter separados dos adultos, durante o cumprimento da pena. As discussões realizadas nos Congressos foram inseridas no Brasil, por Mello Mattos. Em 1927 foi promulgado o primeiro Código de Menores do Brasil. Mello Mattos veio a se tornar o primeiro juiz de menores da América Latina.

Os eventos internacionais e a construção de um sistema justiça juvenil

A privação de liberdade de crianças e adolescentes possui uma longa trajetória na história da humanidade. Até o século XVIII, as pessoas que praticavam delitos sofriam graves penas corporais. Cesare Beccaria foi o primeiro a defender em 1764 a racionalização das penas igualando o ato cometido por diferentes pessoas à punição recebida por esses crimes.¹

No século XIX, o direito penal conquistou autonomia normativa e científica, em relação aos demais ramos do direito, o que, contribuiu para produzir uma racionalização da

1 BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martin Claret, 2000 [1764].

pena e uma reflexão sobre as suas finalidades. Os Congressos Penitenciários Internacionais que iniciaram nesse século foram responsáveis pela reforma no sistema prisional e, conseqüentemente, influenciou na criação dos tribunais juvenis. O quadro 1 apresenta as datas e locais em que foram realizados os Congressos para tratar do tema.

QUADRO 1 – CONGRESSO INTERNACIONAL DAS PRISÕES²

ANO	LOCAL	EVENTO
1872	Londres	1º Congresso Internacional das Prisões
1878	Estocolmo	2º Congresso Internacional das Prisões
1885	Roma	3º Congresso Internacional das Prisões
1890	São Petesburgo	4º Congresso Internacional das Prisões
1895	Paris	5º Congresso Internacional das Prisões
1900	Bruxelas	6º Congresso Internacional das Prisões
1905	Budapeste	7º Congresso Internacional das Prisões
1910	Washington, EUA	8º Congresso Internacional das Prisões
1925	Londres	9º Congresso Internacional das Prisões
1930	Praga	10º Congresso Internacional das Prisões
1935	Berlim	11º Congresso Internacional das Prisões
1940	Roma	Abandonado devido a Segunda Guerra Mundial
1950	Haia	12º Congresso Internacional Penal e Penitenciário

Os Congressos listados no quadro tinham dentre os seus objetivos promover a reforma penal, separando adultos de menores. Na compreensão de parte dos participantes, os jovens delinquentes não deveriam ser submetidos ao mesmo procedimento penal aplicado aos adultos. A organização dos referidos Congressos foi assumida pela Liga das Nações, entidade, precursora da Organização das Unidades (ONU), depois da sua criação em 1918.

O Primeiro Congresso Internacional das Prisões foi realizado em Londres em 1872 e reuniu agentes penitenciários, reformadores sociais e especialistas que compunham 100 delegados de 22 países. O *Segundo Relatório Anual do Conselho de Administração e do Superintendente da Prisão do Estado* destacou a participação do Império do Brasil no evento.

Os ministros das repúblicas de língua espanhola, da América do Sul e do Norte, como também do Império do Brasil, tiveram um grande interesse por este movimento desde o início, e tem feito um

2 Elaborado pela pesquisadora.

grande esforço para promovê-lo em seus respectivos países. México, Brasil, República Argentina, Chile, Colômbia e outros países da América do Sul decidiram participar do congresso, e alguns deles já nomearam seus comissários.³

O relatório demonstra que em vários países da Europa e também nos Estados Unidos já existia, naquele contexto, reformatórios juvenis, com vistas à prevenção da criminalidade. O estudo apresenta uma distinção entre os reformatórios juvenis e as escolas oficinas. O primeiro destinado àqueles que já haviam sido condenados e o segundo se destinava a prevenir a delinquência. Na conclusão, o relatório informou:

Os estabelecimentos apropriados para jovens reclusos são, apesar das oposições a ele, o ponto principal dos sistemas penitenciários. Para reformar as massas criminais, é com a infância que devemos começar [...]; Esquecemo-nos, muitas vezes, de que estas crianças são insubordinadas e pervertidas e, que, em um período posterior, irão formar as gerações de transgressores adultos, cujos crimes perturbarão e aterrorizarão a sociedade.

Parece-me que há um grande grupo de reformatórios ou prisões juvenis para jovens e adultos que necessitam de reformas, pois estão muito antigas [...]. Uma instituição deste tipo, chamado de reformatório industrial, está agora em processo de construção em Elmira, Nova York. Esta

3 *The ministers of the Spanish-speaking republics of North and South America, as also of the Empire of Brazil, have taken a strong interest in this movement from the first, and have made active exertion to promote its success in their respective countries. Mexico, Brazil, the Argentine Republic, Chili, Colombia, and other South American states have decided to take part in the congress, and some of them have already named their commissioners* (CIP. Congresso Internacional sobre a Prevenção e Repressão do Crime. *Relatório preliminar do comissário nomeado pelo Presidente para representar os Estados Unidos no Congresso em cumprimento de uma resolução conjunta de 7 de março de 1871*. Washington: Government Printing Office, 1872, p. 9).

experiência é da mais alta importância para a ciência penitenciária, e o seu progresso será observado com um vivo interesse pelos amigos de reforma do sistema prisional neste e em outros países.⁴

Os Estados Unidos foram precursores no movimento que objetivava separar, definitivamente, os menores que cumpriam penas dos adultos. O seu primeiro Reformatório especificamente construído para esse fim data de 1825, mas o relatório subentende que isso já acontecia em alguns lugares, sendo que, algumas dessas instituições eram mantidas por parcerias entre administradores privados e o Estado, outras eram mantidas por benfeitores, instituições filantrópicas ou confessionais.

Ao término do Primeiro Congresso Internacional das Prisões, formou-se um Comitê Internacional das Prisões (CIP) que tinha, dentre os objetivos, recolher estatísticas penitenciárias, incentivar a reforma penal e convocar outras conferências internacionais.⁵ O Comitê passou a se reunir a cada cinco anos até 1950 quando foi extinto pela ONU por ter atuado ao lado do eixo alemão durante a Segunda Guerra Mundial. A partir de 1955 um novo Comitê foi formado e passou a se reunir a cada cinco anos sob o auspício da ONU com o nome de Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

No final do século XIX, um movimento de reformadores denominados Salvadores da Infância defendeu nos Estados Unidos a criação de tribunais de justiça para menores, como forma de manter a ordem e o controle social, por meio de um discurso humanitário e de piedade institucional. Para satisfazer esse discurso, as crianças deveriam ser resgatadas do

4 *Establishments appropriated to young prisoners are, beyond all contradiction, the leading point in every penitentiary system. To reform the criminal masses, it is with childhood that we must commence; [...]. We too often forget that it is these insubordinate and perverted children who, at a later period, will form the generations of adult transgressors whose crimes will disturb and terrify society.*

It seems to me that there is great need of a class of reformatories or juvenile prisons for boys and young men too old for the ordinary reformatory, [...]. An institution of this kind, called an industrial reformatory, is now in process of construction at Elmira, New York. This experiment of the highest importance to penitentiary science, and its progress will be watched with a lively interest by the friends of prison reform in this and other countries (Idem, p. 278).

5 UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. *International Penal and Penitentiary Commission (IPPC)*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/crime-congress/ippc.html>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

cárcere e das prisões, criando-se, para tanto, instituições especiais, dignas, judiciais e penais para os menores. Atendendo ao sentimento de filantropia e bem-estar comum, oriundo, principalmente, dos Estados Unidos, ao invés de prisões, deveriam existir reformatórios também chamados de escolas industriais, escolas de formação, residências campestres etc. O objetivo, neste caso, era promover a institucionalização, sequestrando o conflito, de forma a evitar sua expansão.⁶

Os Salvadores da Infância se propunham a aliviar as misérias da vida urbana e a delinquência juvenil. Entretanto, com o passar dos anos percebeu-se “[...] que o sistema de tribunais para menores representava um triunfo do liberalismo progressista sobre as forças da reação e da ignorância”.⁷ O movimento ganhou uma maior repercussão quando Edward Hubert Julhiet⁸ decidiu torná-lo conhecido na França. Em 1906, o financista realizou uma palestra sobre a organização dos tribunais especiais para crianças e foi enviado em missão para estudar as reformas realizadas na Alemanha e Inglaterra. Quatro anos depois, a 8ª Conferência Internacional das Prisões realizada em Washington nos EUA reuniu delegados de 22 países e representantes de outros países que eram, oficialmente, membros para a aprovação da centralização do controle de todas as instituições penais, incluindo as cadeias locais e a inserção dos detentos em atividades laborais. Os conferencistas se preocuparam também com a metodologia mais adequada para o atendimento e o tratamento penal dos menores delinquentes.

A Conferência objetivava anular a distinção entre menores delinquentes, abandonados e maltratados, já que não era possível controlá-los e protegê-los, distintamente. A proteção se tornou, assim, o argumento necessário para o controle social e o relatório de

6 FRASSETO, Flávio. *Aulas do curso de mestrado em Políticas e Práticas em Adolescente em conflito com a lei*. São Paulo: Uniban, mar-abr. 2010.

7 “que el sistema de tribunales para menores representaba un triunfo del liberalismo progresista sobre las fuerzas de la reacción y la ignorancia” (PLATT, Antony M.. *Los “salvadores del niño”: la invención de la delincuencia*. México: Siglo Veintiuno, 1997. p. 16).

8 Engana-se quem pensa que Edward Hubert Julhiet (1870-1931) era magistrado. Engenheiro Civil de Minas, formado pela Escola Politécnica de Paris no ano de 1892, realizou missões de estudos financeiros na América do Sul, América Central, Espanha e EUA. Posterior, tornou-se responsável financeiro no Banco da União Parisiense, especializando-se no estudo de questões financeiras e contábeis.

conclusão da Conferência Internacional das Prisões, apresentando como primeira resolução: “I. Os jovens delinquentes não devem ser submetidos ao mesmo procedimento penal aplicado aos adultos”.⁹

Aderindo ao movimento internacional, a França apresentou, no início de 1910, um Projeto na Câmara dos Deputados de Paris. Edward Hubert Julhiet passou a ser considerado o idealizador do sistema de justiça juvenil, separado do sistema de justiça dos adultos, sendo, também, presidente da comissão organizadora do Primeiro Congresso Internacional dos Tribunais de Menores, realizado em Paris em 29, de Junho de 1911. Na ocasião, a Associação Francesa dos Juízes da Infância idealizou um segundo evento, que visava contribuir para que os juízes da área unissem forças diante do problema que os menores representavam.

Em 1912, a Lei de 22, de julho foi aprovada e criou um sistema que separou crianças que possuíam menos de 13 anos de idade daquelas que possuíam entre 13 e 18 anos. No caso das crianças que possuíam idade inferior a 13 anos de idade ficou estabelecido que elas não ficariam vinculadas aos códigos penais e não seriam submetidas a julgamentos, mas a medidas educativas indicadas por um conselho consultivo civil e, as que tivessem idade entre 13 e 18 anos de idade seriam julgadas pelo novo sistema de tribunais por um advogado.

Por causa da I Guerra Mundial, o 2º Congresso Internacional dos Tribunais de Menores foi realizado apenas em 1928. Na ocasião, formou-se um comitê de juízes internacionais que tinham como objetivo organizar um Congresso que, posteriormente, fundou uma associação internacional dos juízes da infância.¹⁰ O evento ocorrido em Bruxelas, na Bélgica em 26, de julho de 1930 criou a Associação Internacional dos Juízes dos Tribunais

9 “I. Young delinquents should not be subjected to the penal procedure now applied to adults” (KELSO, J. J.. *Conclusions of the International Prison Congress held in Washington, Oct. 2-8, 1910*, p. 3. Disponível em <<https://archive.org/details/conclusionsofintookels>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

10 IAYFJM. Associação Internacional de Magistrados da Juventude e da Família. *About us: history*. Disponível em: <<http://www.aimjf.org/en/about/?about-history>>. Acesso em 9 jan. 2014.

de Menores,¹¹ atualmente, denominada Associação Internacional de Magistrados da Juventude e da Família (IAYFJM).

Desde a sua fundação, a Associação patrocinou diversas conferências internacionais, conforme demonstra o quadro 2. Na primeira nomeou como seu vice-presidente o primeiro juiz de menores do Brasil e da América Latina, José Candido de Albuquerque de Mello Mattos.¹²

QUADRO 2 – CONGRESSOS REALIZADOS PELA IAYFJM¹³

CONGRES SSO	ANO E LOCAL	TEMA
1º	Bruxelas, Bélgica, 26-29/jul 1930	As crianças perante os tribunais; Perspectivas nacionais e internacionais sobre os tribunais de jovens contra a proteção da criança;
2º	Bruxelas, Bélgica, 15-17/jul 1935	Os efeitos da crise econômica e do desemprego na infância e na adolescência; Oportunidade de criação de uma força policial especializada em crianças; O cuidado com as crianças estrangeiras; Serviços de apoio para os tribunais das crianças;
3º	Liège, Bélgica, 17-20/jul 1950	As organizações com o objetivo de compreender os conflitos entre as crianças e a sociedade e entre as crianças e seu meio ambiente; Principais aspectos do problema das crianças mal adaptadas socialmente; Justiça Juvenil: Formação e especialização de juízes nos tribunais de menores e magistrados; a cooperação e os serviços de apoio do tribunal;
4º	Bruxelas, Bélgica, 16-19/jul 1954	Direito da criança: questões gerais; Intervenções justificadas e as relações entre pais e filhos;

11 Quanto à designação a Associação foi denominada em 1930 por Associação Internacional dos Juízes Desembargadores da Infância (AIJE), mas no dia 18 de julho de 1958, no 5º Congresso Mundial em Bruxelas, a Assembleia Geral mudou o nome e passou a ser conhecida como Associação Internacional de Magistrados da Juventude (DOJI). No 10º Congresso Mundial realizado em Montreal em 21 de julho de 1978, a Assembleia Geral adotou uma nova Constituição, passando a ser nominada como Associação Internacional de Magistrados da Juventude e da Família (IAYFJM). *Idem*.

12 MUSEU DA JUSTIÇA. *Código Mello Mattos, os primórdios da proteção à infância e à adolescência*: caderno de exposições. Rio de Janeiro: DGCON; DEGEM, 2012.

13 IAYFJM, *op. cit.*

		A criança e a sociedade; Proteção da Juventude;
5º	Bruxelas, Bélgica, 14-18/jul 1958	Ação social e educacional dos tribunais para jovens;
6º	Nápoles, Itália, 26-29/set 1962	Formação de um apoio para os juízes e magistrados de jovens;
7º	Paris, França, 18-23/jul 1966	Proteção judicial dos jovens no mundo;
8º	Bruxelas, Bélgica, Julho de 1970	O magistrado, a criança, a família, a comunidade;
9º	Oxford, Inglaterra, julho de 1974	A justiça juvenil em um mundo em mudança;
10º	Montreal, Canadá, 21/jul 1978	O Juiz e as pressões ambientais sobre a juventude e a família;
11º	Amsterdã, Países Baixos, agosto de 1982	Justiça para a juventude e a família em um contexto social;
12º	Rio de Janeiro, Brasil, 24-29/ago 1986	A criança separada de sua família;
13º	Turim, Itália, 16-21/set 1990	Novos tipos de famílias;
14º	Bremen, Alemanha, 28/ago-2/set 1994	Jovens infratores e suas famílias: as questões de direitos humanos
15º	Buenos Aires, Argentina, 02- 06/nov 1998	Juventude e mudança social: novos desafios para a justiça, a política e a sociedade;
16º	Melbourne, Austrália, 26-31/out 2002	Forjando as ligações;
17º	Belfast, Irlanda do Norte, 27/ago-1/set 2006	Reunidos novamente;
18º	Hammamet, Tunísia 21-24/abr 2010	Unidos na diversidade: a justiça juvenil e a proteção da criança nos principais sistemas jurídicos;
19º	Foz do Iguaçu/Brasil 08-12/abr 2014	Justiça para crianças e adolescentes;

A referida Associação é, atualmente, uma Organização Não Governamental Internacional (OING) com status consultivo na Organização das Nações Unidas (ONU) e, possui como meta estabelecer ligações entre os juízes de diferentes países, e também com

outras Organizações Internacionais, com interesse na área de proteção à criança, além de outras questões relacionadas à proteção da infância. A entidade é composta por associações nacionais e indivíduos de todas as partes do globo, que exercem funções como juízes da juventude e da família ou funções no âmbito dos serviços profissionais, diretamente, ligados à juventude e à justiça de família ou bem-estar.

Os congressos internacionais, organizados pela IAYFJM ocorrem a cada quatro anos e discutem questões do âmbito da competência dos Tribunais de Família e Juizados da Juventude. O último Congresso Mundial da IAYFJM foi realizado em abril de 2014, em Foz do Iguaçu, no Brasil. A partir do 4º Congresso, a IAYFJM adotou a discussão de temas de interesse mundial. Anteriormente, vários assuntos diferentes eram abordados, como pode ser visualizado no quadro. Ao que parece, em âmbito internacional, os ditos tribunais de menores foram vistos, naquele contexto e, ainda hoje, como uma resposta adequada para resgatar os conflitos sociais providos pelo embate socialismo e capitalismo, não apenas na Europa, mas, também, na América Latina, justificando, assim, a divulgação da solução encontrada.

A justiça juvenil no Brasil e o nascimento do direito penal do menor

A criação da nossa primeira legislação específica para o atendimento de menores no Brasil em 1927 seguiu um movimento internacional que iniciou nos Estados Unidos, expandiu-se para a Europa no final do século XIX e, para a América Latina nas primeiras décadas do século XX.

Até 1927, os menores em conflito com a lei, eram responsabilidade do juiz da Vara Criminal. O Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, promulgado pelo Decreto nº 847 de 11 de outubro 1890 não considerava criminosos os menores de nove anos de idade (Artigo 27, parágrafo 1º). Dos nove aos 14 anos, o critério era biopsicológico, ou seja, o juiz deveria decidir se no cometimento do ato o menor possuía ou não discernimento (Artigo 27, parágrafo 2º) e, caso o tivesse, seriam recolhidos aos estabelecimentos disciplinares industriais pelo tempo necessário, não podendo ultrapassar a idade de 17 anos (Artigo 30). Nos casos em que o

delinquente possuísse idade acima de 14 anos, os mesmos deveriam ser recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais onde permaneceriam, no máximo até 21 anos de idade (Artigo 399, parágrafo 2º). Era considerado atenuante se o infrator possuísse menos de 21 anos (Artigo 42, parágrafo II).¹⁴

Em 1921, a Lei nº 4.242 que fixou as despesas para o exercício daquele ano e autorizou o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente (Artigo 3º), estabelecendo a possibilidade da nomeação de um juiz de direito e funcionários necessários para o funcionamento de um juizado privativo de menores (Artigo 3º, Alínea d). A Lei também deu as diretrizes para a elaboração do Código Mello Matos (Artigo 3º, parágrafo 1º subsequentes)¹⁵ e evidenciou no Artigo 3º, parágrafo 16 que:

O menor de 14 annos, indigitado autor ou cúmplice de crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de nenhuma especie; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e sua autoria, o estado physico, mental e moral do menor, e a sua situação social, moral e economica dos paes, ou tutor, ou pessoa sob cuja guarda viva (*sic!*).¹⁶

No ano de 1922, a Assistência e proteção à infância no Brasil foi amplamente discutida no I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, presidido pelo Dr. Moncorvo Filho.¹⁷ No ano seguinte, o Decreto nº 16.272, pautado na Lei nº 4.242/1921, criou as primeiras

14 BRASIL. *Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890*. Promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo_norma=DEC&data=18901011&link=s>. Acesso em: 3 jun. 2013.

15 BRASIL. *Lei 4.242 de 6 de janeiro de 1921*: fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1921. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/media/lei_4242_06_jan_1921.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013 .

16 *Idem*, p. 4.

17 Moncorvo Filho, médico higienista que se dedicou a causa da infância e fundou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância em 1891, afirmava que ao se descuidar da infância comprometia não apenas o país, mas sim a raça humana (MONCORVO FILHO, Arthur. *Histórico da proteção à infância no Brasil: 1500 a 1922*. Rio de Janeiro: Graphica, 1927. p. 230). Na perspectiva de Moncorvo os motivos econômicos e sociais eram ocasionais quando se tratava de criminalidade infanto-juvenil. Para ele, as causas patológicas como as perturbações mentais, decorrentes, muitas vezes, de fatores hereditários, tais como a sífilis e o alcoolismo dos

normas da Assistência Social visando à proteção dos menores abandonados e delinquentes. O artigo 1º da referida Lei estabelecia ser objeto dela: “O menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinquente [...]”.¹⁸ O referido Decreto explicitava no artigo 102 que: “O Governo expedirá sob a fôrma de regulamento os actos complementares, ou decorrentes deste, necessarios ao serviço de assistencia e proteção aos menores abandonados e delinquentes” (sic!),¹⁹ por isso, em 1924, um novo Decreto foi expedido (Decreto nº 16.388) aprovando o regulamento do conselho de assistência e proteção dos menores.²⁰ Ao reorganizar a Justiça do Distrito Federal e incluir a figura do Juiz de Menores na administração da Justiça, José Cândido de Albuquerque Mello Mattos se tornou o primeiro juiz de menores da América Latina.

Em 1926, o Decreto nº 5.083 instituiu o Código de Menores e estabeleceu no artigo 1º que “O Governo consolidará as leis de assistencia e protecção aos menores, adicionando-lhes os dispositivos [...]” (sic!),²¹ que daria a ela uma redação harmônica e adequada, decretada como Código de Menores. Em 1927, entrou em vigor o Decreto nº 17.943-A, que consolidava e dava base legal a toda e qualquer ação referente aos menores abandonados, delinquentes ou em situação de o ser. Importante notar que, seguindo as orientações internacionais, a partir de então, tornou-se desnecessário que crianças e adolescentes cometessem atos ilícitos para serem recolhidos em instituições.

pais, eram, indiscutivelmente, causas sobressalentes no desenvolvimento da tendência criminosa (FEITOSA, Juliana Biazze. *A internação do adolescente em conflito com a lei como “única alternativa”*: reedição do ideário higienista. 2011. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual de Maringá, 2011).

18 BRASIL. *Decreto 16.300 de 31 de dezembro de 1923*: Approva o regulamento do Departamento Nacional de Saude Publica, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16300impressao.htm>. Acesso em: 05/dez./2012.

19 *Idem*, p. 121.

20 BRASIL. *Decreto nº 16.388 de 27 de fevereiro de 1924*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=28942&norma=44491>>. Acesso em 20 mai. 2013.

21 BRASIL. *Decreto nº 5.083 de 1º de dezembro de 1926*: institui o Código de Menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL5083impressao.htm>. Acesso em 3 jun. 2013.

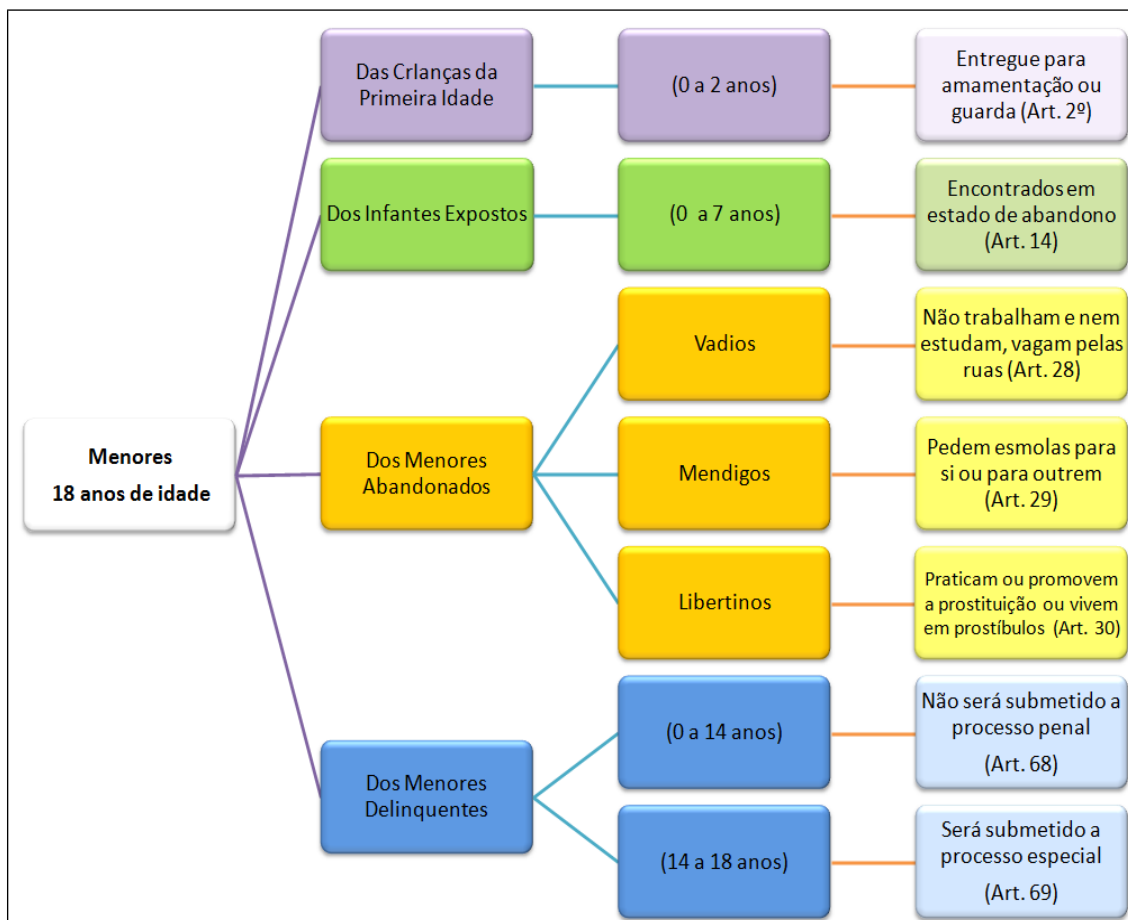
O Código Mello Mattos e a letra da Lei

O Código Mello Mattos²² de 1927 era composto por 231 artigos divididos em duas partes, denominadas de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral é composta de 11 capítulos e a Parte Especial dispunha de cinco capítulos. No Capítulo I da Parte Geral a Lei especifica o objeto do atendimento dizendo que: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção contidas neste Código” (Artigo 1º).²³ Ou seja, era objeto da lei e das medidas de assistência e proteção social, as crianças e os adolescentes, que possuindo menos de 18 anos fosse abandonado ou delinquente.

A Lei estabelecia as várias condições financeiras, familiares e sociais que caracterizava crianças e adolescentes como menores, conforme demonstra a Figura 1.

22 José Cândido de Albuquerque Mello Mattos atuou como advogado criminal, promotor e na área do magistério. Na década de 1920, passou a elaborar projetos que culminaram, em 1923, com a criação do Juízo de Menores do Distrito Federal no Rio de Janeiro, do qual se tornou titular em fevereiro de 1924. Quando promulgado o Decreto nº 17.943-A era denominado Código de Menores, mas depois do falecimento de Mello Mattos passou-se a homenageá-lo com a denominação Código Mello Mattos.

23 BRASIL. *Código de Menores*: Mello Mattos. Decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927, p. 1. Disponível em: <http://ciespi.org.br/media/decre-to_17.943%20A_12_out_1927.pdf>. Acesso em 7 mai. 2012.

FIGURA 1 – O CÓDIGO DE 1927 E AS SUAS SUBDIVISÕES ETÁRIAS²⁴

A Figura apresenta as condições que as crianças eram consideradas menores, a separação dada em relação à idade ou à condição em que se encontravam. Nas situações mencionadas, os chamados menores passavam a ser objeto de “[...] vigilância da autoridade pública, com o fim de lhe proteger a vida e a saúde” (Artigo 2º).²⁵

No Capítulo II a Lei tratava das *crianças de primeira idade* e explicitava no artigo 2º, que era objeto de vigilância da autoridade pública, com vistas à proteção da vida, as crianças que possuíam menos de dois anos de idade e haviam sido entregues para serem criadas ou amamentadas fora da casa dos pais ou responsáveis. Eram denominadas *crianças expostas*

²⁴ Elaborado pela pesquisadora com base no Código de Menores de 1927.

²⁵ BRASIL. *Código de Menores, op. cit.*, p. 1.

àquelas que eram abandonadas em qualquer lugar, inclusive na Roda dos Expostos (Artigo 14, Capítulo III).²⁶

O Capítulo IV explicitava que eram *abandonados* os menores de 18 anos de idade: a) que não tinha moradia, nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos e não tivesse tutor ou pessoa sob cuja guarda vivesse; b) que se encontrasse sem habitação certa, nem meio de subsistência, devido à indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda; c) que tivesse os responsáveis reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para ele; d) que vivesse em companhia de responsável que fosse entregue a prática de atos contrários à moral e aos bons costumes; e) que se encontrasse em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem; f) que frequentasse lugares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andasse em má companhia; g) que, devido à crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração dos responsáveis, fosse: vítima de maus tratos físicos ou castigos imoderados; privado habitualmente dos alimentos ou de cuidados indispensáveis à saúde; empregado em ocupações proibidas ou manifestamente contrárias à moral e aos bons costumes, ou que lhes pusesse em risco à vida ou à saúde; que fosse induzido ao roubo, mendicância ou libertinagem; h) que tivesse o responsável condenado por sentença irrecorrível: a mais de dois anos de prisão por qualquer crime; e, a qualquer pena como coautor, cúmplice, ou receptador de crime cometido por menor sob sua guarda, ou por crime contra estes (Artigo 26).

Os casos em que os menores eram encontrados vagando e apreendidos, a família tinha 30 dias para realizar uma reclamação. Quando isso não era feito o juiz, o declarava abandonado, enviando-o a uma das instituições de assistência (Artigo 56, Capítulo VI). Caso a família fosse buscá-lo, o mesmo deveria ser entregue após comprovado o vínculo, que o abandono foi causado por situações independente da vontade do reclamante, que o reclamante não se acha incurso em nenhum dos casos em que a lei determina a suspensão ou a

²⁶ *Idem.*

pedra do pátrio poder ou destituição da tutela, e que a educação do menor não será prejudicada com a volta ao poder do reclamante (Artigo 58, Capítulo VI).

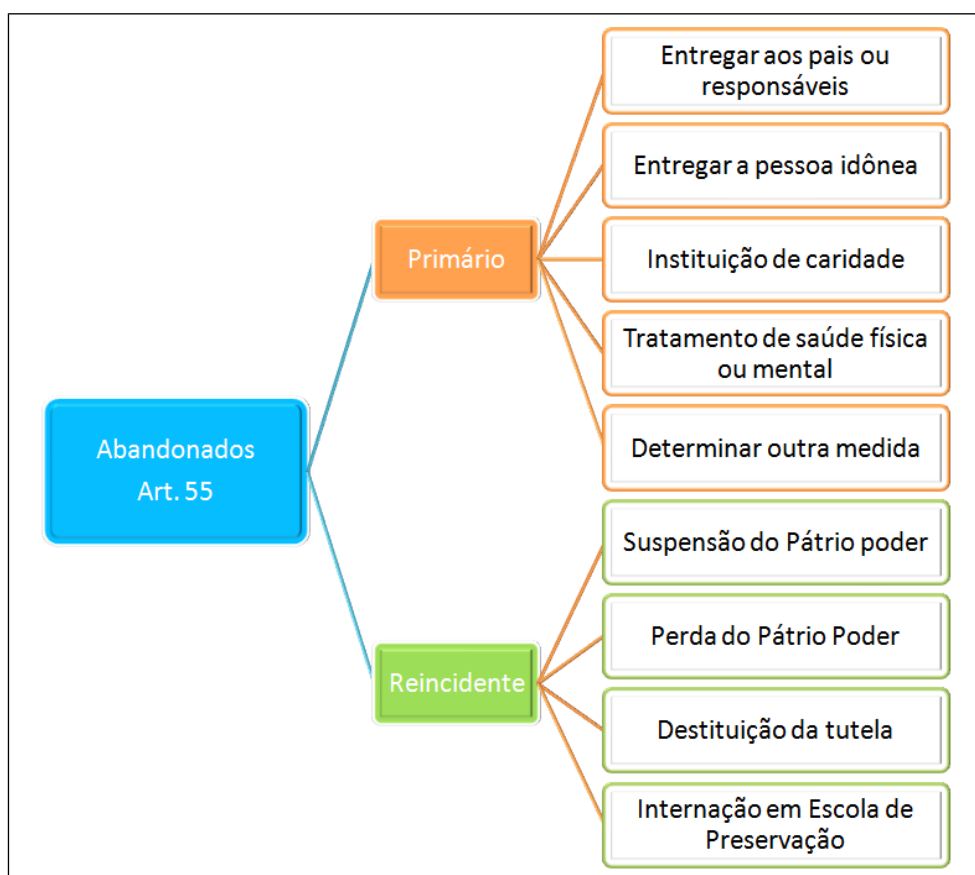
Ainda que vivesse com pais ou responsáveis eram considerados *vadios* os menores de 18 anos que não estudassem ou realizassem trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e vias públicas ou ainda, que houvesse deixado a casa dos pais ou responsáveis não tendo domicílio e fossem encontrados andando nas ruas sem que tivessem um meio de vida regular, ou sobrevivessem de atividades imorais ou proibidas (Artigo 28).

Os *mendigos* eram aqueles menores de idade que pedissem esmola para si ou para outros, ainda que fossem pais ou mães, ou que pedissem donativos sob o pretexto de venda ou de oferta de objetos (Artigo 29). Eram denominados *libertinos* os menores que habitualmente: a) estivesse na via pública perseguindo ou convidando companheiros ou transeuntes para a prática de atos obscenos; b) se entregassem à prostituição em seu próprio domicílio, vivesse em casa de prostituição, ou frequentasse casa de tolerância, para praticar atos obscenos; c) fossem encontrados em qualquer casa, ou lugar não destinado à prostituição, praticando atos obscenos com outra pessoa; d) vivesse da prostituição de outras pessoas (Artigo 30).

Como é possível de se observar o Capítulo IV tratou de diferenciar as atividades que qualificavam os tipos de menores abandonados existentes na sociedade brasileira em: vadios, mendigos e libertinos. O Capítulo V explicitou os motivos que poderia levar os responsáveis a perderem o pátrio poder ou a remoção da tutela e, o sexto Capítulo definia a que medidas seriam submetidos os menores abandonados.

O Capítulo VII trata dos menores delinquentes e segue uma orientação aproximada da lei francesa de 1912, diferenciando-se apenas na idade. Assim, o menor de 14 anos de idade considerado autor ou cúmplice de uma infração ou contravenção penal não era submetido a processo penal (Artigo 68). Os que tinham acima de 14 anos eram submetidos a um processo especial (Artigo 69). A Figura 2 apresenta o tipo de penalização aplicada quando houvesse violação da lei pelos abandonados.

FIGURA 2 – PENALIDADES APLICADAS AOS ABANDONADOS²⁷



O artigo 55 definia que os abandonados deveriam ser apreendidos em lugar conveniente ou mantidos sob a guarda da autoridade responsável. Dependendo da idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e econômica dos responsáveis a autoridade poderia adotar uma das seguintes decisões: a) entregá-lo aos responsáveis, sem condição alguma ou sob as condições que julgasse necessárias; b) entregá-lo a uma pessoa idônea, ou interná-lo em hospital, asilo, instituto de educação, oficina escola de preservação ou de reforma; c) ordenar as medidas convenientes aos que necessitem de tratamento especial, por sofrerem de qualquer doença física ou mental; d) decretar a suspensão ou a perda do pátrio poder ou a destituição da tutela; e) regular de

²⁷ Elaborado pela pesquisadora.

maneira diferente das estabelecidas, se houvesse para isso motivo grave, e fosse do interesse do menor.

A Lei também estabelecia que os menores de 18 anos que fossem encontrados vadiando ou mendigando, deveriam ser apreendidos e apresentados à autoridade judicial, a qual poderia: repreendê-los e também, aos responsáveis entregando-os ou deixá-los aos cuidados de uma pessoa idônea, uma instituição de caridade ou de ensino público ou privado até completar 18 anos, quando a vadiagem ou mendicância não era uma situação habitual. Caso o contrário, a situação fosse verificada em mais de duas vezes, o menor deveria ser internado até completar 18 anos de idade em uma escola de preservação (Artigo 61).

Os menores de 14 anos de idade considerados autores ou cúmplices de uma infração ou contravenção penal recebiam as seguintes medidas: a) nos casos de problema de saúde mental ou física para tratamento; b) entregues aos responsáveis mediante as condições que o juiz julgasse adequadas; c) se, o menor fosse pervertido ou estivesse em o perigo de o ser, poderia ser enviado para asilo em uma casa de educação, escola de preservação ou confiado a uma pessoa idônea, não podendo ultrapassar 21 anos (Artigo 68).

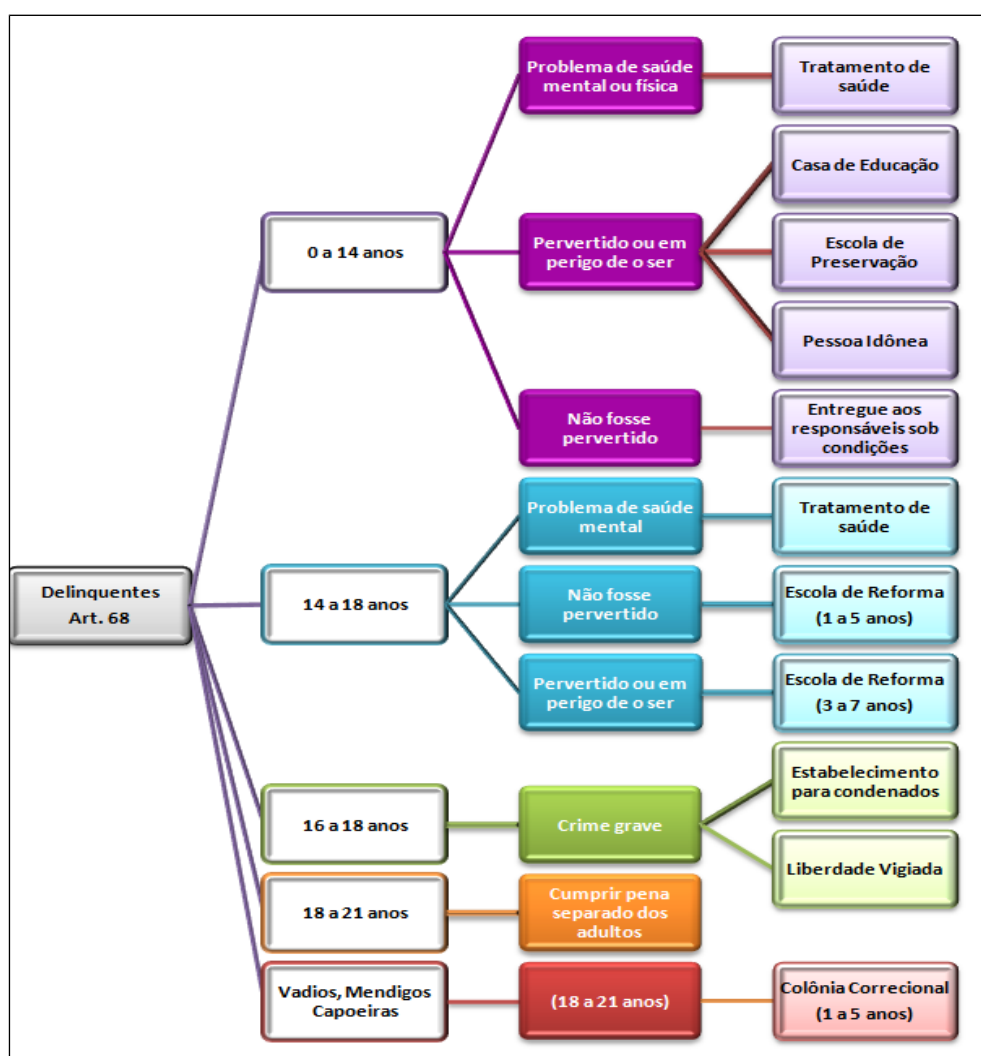
Os maiores de 14 anos e menores de 18 anos, quando autor ou cúmplice de fato qualificado como crime ou contravenção era submetido a um processo especial, no qual a autoridade competente tomava informações sobre o seu estado físico, mental ou moral, e sobre a situação social, moral e econômica dos responsáveis. Caso tivesse algum problema de saúde física ou mental seria submetido a um tratamento apropriado; se não fosse abandonado, pervertido ou em perigo de o ser, e não precisasse de tratamento especial, a autoridade deveria enviá-lo a uma escola de reforma pelo prazo de um a cinco anos; se o menor fosse abandonado, pervertido, ou estivesse em perigo de o ser, a autoridade o internaria em uma escola de reforma, por todo o tempo necessário a sua educação, que poderia ser de no mínimo três anos, e de no máximo sete anos (Artigo 69).

Havia ainda, três exceções: a) aqueles que possuíam entre 16 e 18 anos e fossem considerados perigosos, por terem imputado crime grave, seriam enviados a um estabelecimento para menores condenados ou a uma prisão comum, sendo mantidos separados dos adultos (Artigo 71); b) aqueles que possuíam entre 18 e 21 poderiam cumprir a

medida em local para adultos, mas separados destes; e c) os vadios, mendigos, capoeiras, que tivessem mais de 18 anos e menos de 21 anos, deveriam ser recolhidos à Colônia Correcional, pelo prazo de um a cinco anos (Artigo 78).

Haveria possibilidade de que um menor fosse transferido da escola de reforma para a escola de preservação, se o diretor do estabelecimento julgasse adequado (Artigo 70). Quando o crime cometido pelo menor não revelasse má índole do infrator o juiz poderia advertir o menor e entregá-los aos responsáveis, ou dar-lhe outro destino sem conferir uma condenação (Artigo 72). A Figura 3 explicita o tipo de penalização aplicada quando houvesse violação da lei pelos delinquentes.

FIGURA 3 – MEDIDAS APLICADAS AOS DELINQUENTES²⁸



²⁸ Elaborado pela pesquisadora.

Se fosse absolvido o juiz poderia: a) entregar o menor aos responsáveis sem determinar condições; b) entregá-lo aos responsáveis determinando condições como a aprendizagem de um ofício ou uma arte, a abstenção de bebidas alcoólicas, a frequência de uma escola, a garantia de bom comportamento, sob a pena de suspensão ou perda do pátrio poder ou destituição da tutela; c) entregá-lo a uma pessoa idônea ou instituto de educação; e d) determinar a liberdade vigiada (Artigo 72).

O juiz poderia renunciar a medida se houvesse se passado seis meses da condenação do menor entre 14 e 18 anos de idade (Artigo 83). A internação que não fosse executada em três anos, não poderia mais ser executada (Artigo 84). A Lei estabelecia que o menor de 18 anos não era denominado reincidente, mas se a mesma infração se repetisse o menor passava a ser considerado pervertido ou com tendência para o cometimento de delitos (Artigo 85). Em nenhuma hipótese o menor seria enviado à prisão comum (Artigo 86). O processo a que fosse submetido o menor era sempre secreto (Artigo 88), e punida com multa a publicação pela imprensa ou qualquer outro das informações que identificasse o menor.

O Capítulo VIII da Lei estabelecia as condições para o cumprimento da Liberdade Vigiada. Nessa medida o menor sob a responsabilidade dos pais, tutor ou guarda, ou aos cuidados de uma instituição e, sob a vigilância do juiz, devendo comparecer ao juizado sempre que determinado. O juiz poderia determinar também que o menor reparasse, indenizasse ou restituísse os danos causados, bem como pagasse os custos do processo, levando em conta as condições econômicas e profissionais do menor e do seu responsável legal. Esse tipo de medida não poderia exceder um ano. Caso violasse ou não cumprisse a determinação o menor poderia ficar detido por oito dias (Artigo 92). Convém evidenciar que no Estatuto da Criança e do Adolescente a Liberdade Vigiada foi dividida nas medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Se estivesse internado em escola de reforma o menor poderia obter Liberdade Vigiada, sob as seguintes condições: se possuísse 16 anos completos, houvesse cumprido um tempo determinado de internação, se não houvesse praticado outra infração, se fosse considerado regenerado, se possuísse meios de subsistência que o permitisse ganhar

honradamente a vida, se a família com a qual fosse residir fosse idônea (Artigo 99). A Liberdade Viglada poderia ser aplicada, entre outras situações, para os menores abandonados e, sempre que juiz julgasse necessário (Artigo 100).

O Capítulo IX estabelecia as condições de trabalho para os menores e proibia o trabalho de menores de 12 anos de idade. No Capítulo seguinte definia como seria realizada a vigilância sobre os menores e o Capítulo XI determinava penas e multas para aqueles que fossem permissivos, cometessem crimes, contravenções e violência física ou psicológica contra os menores.

A Parte Especial da Lei era composta por um cinco capítulos que tratava do Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes que seria criado no Distrito Federal, que era localizado no Rio de Janeiro. Esse Juízo seria destinado à assistência, proteção, defesa, processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes, que tenham menos de 18 anos. O artigo 147 definia as competências do juiz de menores e o artigo 148 estabelecia que houvesse no referido Juízo, os seguintes profissionais: 1 curador que acumulará as funções de promotor, 1 médico-psiquiatra, 1 advogado, 1 escrivão, 4 escreventes juramentados, 10 comissários de vigilância, 4 oficiais de justiça, 1 porteiro e 1 servente.

O Capítulo II estabelecia os critérios para montagem e execução do Processo e o Capítulo III definia como deveria ser o Abrigo de Menores que receberia tanto os abandonados quanto delinquentes, que deveriam ser distribuídos em turmas, conforme o motivo do recolhimento, sua idade, grau de perversão e sexo (Artigo 190).

Durante o tempo que permanecesse no abrigo os menores deveriam se ocupar com: exercícios de leitura, escrita ou cálculo, lições diversas e desenho, em trabalhos manuais, ginástica e jogos desportivos (Artigo 191). Após o menor dar entrada no Abrigo será recolhido a um pavilhão de observação, com aposentos do isolamento, depois de inscrito na secretaria, fotografado, submetido à identificação, e examinado pelo médico e por um professor; e conservado em observação durante o tempo necessário (Artigo 192). A Lei estabelecia ainda, os profissionais que atuariam nos Abrigos e como seria a nomeação e a vinculação profissional deles. O anexo da Lei apresenta os valores de remuneração.

O Capítulo IV definia como seriam organizados os Institutos Disciplinares: a) uma escola de preservação para menores do sexo feminino de 7 a 18 anos e uma escola de preservação para menores do sexo masculino, denominada Escola Quinze de Novembro; b) uma escola de reforma para os menores do sexo masculino com idade entre 14 e 18 anos, julgados e internados. Os artigos seguintes do capítulo determinam o modo de funcionamento das referidas instituições. No Capítulo V criou no Distrito Federal o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores.

Conclusão

O estudo abordou o nascimento da justiça juvenil e das políticas de atendimento do adolescente em conflito com a lei, a partir de um movimento histórico e político que deu início sob a influência de organismos internacionais que conduziram a formação de um Sistema de Justiça Juvenil, não apenas na Europa, mas também na América Latina no início do século XX. A análise evidenciou que na ampliação do movimento foi preponderante a atuação de organizações ligadas ao atendimento de presos adultos e vinculadas à Liga das Nações, antecessora da ONU. A pesquisa apontou ainda, que as discussões realizadas nos eventos organizados por essas organizações fundamentaram a elaboração do Código de Menores Mello Mattos de 1927 que foi analisado detalhadamente no corpo do artigo.

O artigo utiliza fontes documentais primárias das discussões realizadas no Congresso Internacional das Prisões para demonstrar que o Código de Menores Mello Mattos foi, amplamente, influenciado pelas orientações internacionais. Para finalizar o texto analisa ainda, os artigos do Código de Menores de 1927, com vistas, a demonstrar quais eram as condições que tornavam crianças e menores pela força da Lei e, quais encaminhamentos eram dados para cada uma das condições mencionadas.

